

## 한국 고등학교 체제 논의의 양상과 특질\*

강태중\*\*

### <요약>

고등학교 체제는 보통교육과 전문교육의 단계를 잇는 장치로, 학교교육에 대한 나라마다의 고유한 역사와 철학의 면모를 보여준다. 대중적인 교육 전통에서 종합적인 체제를 채택하는 반면 보수적인 전통에서는 변별적인 체제를 채택하는 경향을 보인다. 한국의 고등학교 체제에서는 이러한 일반적인 경향을 보기 어렵다. 학교 취학의 양상은 매우 대중적이지만, 고등학교 체제는 위계적이고 변별적이다.

한국에서 고등학교 체제에 관한 논의와 정책 결정은 고등학교의 사명을 바르게 규정하려는 맥락에서 이루어지지 않고, 학업 성취와 진학의 경쟁을 판가름하고 보상하려는 맥락에서 이루어져 왔다. 사회적 공분모를 구축하기 위한 보통교육과 사회적 분업을 지지하기 위한 전문교육의 조화가 어떤 학교체제로 소화되어야 할지 궁리하기보다, 성적순 배치 관성과 인력 개발 논리를 유지하며 학교 서열화와 실업계 세분화 처리에 골몰했다.

‘고등학교 평준화 정책’과 ‘5.31 교육개혁’은 고등학교 체제를 근본적으로 논의했어야 할 맥락을 제공했다. 그러나 이런 맥락에서도 고등학교 체제는 경쟁의 사다리 가운데 한 급간을 ‘선택과 실력’에 따라 층 지운다는 견지에서만 논급되었다. 학교교육이 개인적인 경쟁의 장이기 이전에 사회적인 통합과 융화의 장이어야 한다는 점은, 한국의 고등학교 체제 논의에서 꾸준히 간과되어 왔다.

**【핵심어】** 고등학교 체제, 학교의 사명, 정책 담론, 평준화, 다양화

---

\* 이 연구는 서울대학교 교육종합연구원에서 개최한 학술대회(2014.11.14)에서 발표한 내용을 정리한 것임.

\*\* 중앙대학교 사범대학 교육학과 교수 (tjgahng@cau.ac.kr)

## 1. 머리말

고등학교 체제는 나라마다의 고유한 전통과 변화를 반영하고 있다. 대학 또는 사회(취업)로의 진로 분기가 어떤 체제로 이루어져야 하는지는, 어느 나라건 후기 중등교육 단계에서 결정을 보아야 하는 문제일 터이다. 이때 구체적인 체제 결정은 각국의 고유한 제도 관성을 새로운 사회 변화라는 도전에 나름대로 조율하면서 내려야 했다. 미국에서는 중등교육이 팽창되는 즈음에 인문계열(academic track)과 실업계열(vocational track)을 분리하는 학교체제를 논의하기도 했지만 결국 종합학교(comprehensive school) 체제를 기조로 채택했다. 영국은 전통적으로 계층화되어 있던 학교체제를 80년대 교육개혁의 과정에서 종합화하는 논의를 거치며 어느 정도 해체했지만, 이후 신자유주의적인 정책 노선을 취하면서 학교를 민영화하고 다양화하는 역행의 경향도 보이고 있다. 독일이나 프랑스 등 유럽의 대부분 국가들에서는 대학 진학과 취업의 계열을 엄연하게 분리하는 체제를 전통적으로 유지해 왔지만, 최근에 오면서 그 구분을 흐리는 방향으로 정책과 논의가 흐르고 있다.

한국에서도 고등학교 체제는 사회 관심을 가장 크게 받는 논란거리이다. 고등학교 교육이 개인의 진로를 가르치는(그래서 지위 획득 경쟁의 본격화되는) 첫 분수령을 이루기 때문이다. 그러나 고등학교 체제를 개인들의 진로 분기(지위 경쟁)에만 주목해서 논의해선 부족하다. 고등학교에서는 성인이자 민주사회 시민으로서의 바탕을 구축하는 보통교육이 완성되어야 하고, 사회적 분업에 참여하기 위한 기초 준비도 다져져야 한다. 한국 사회에서 실지 논의는 고등학교 교육이 담지해야 할 이런 사명을 간과하는 양상으로 이루어져 왔다. 교육 측면에서는 보통교육과 전문교육의 조화를 찾아야 하고, 사회적으로는 기회 배분상의 정의도 확보해야 하는, 고등학교 체제의 당위적 속성이 대체로 무시되어 왔다. 수요자 중심이니 학교 선택권 보장이니 다양화니 하는 현란한 슬로건으로 수사되어 왔지만, 궁극적으로 고등학교 체제에 대한 논의와 정책은 개인들의 경쟁을 따라 학교 유형을 증화시키는 통속적인 흐름을 밟아 왔다.

‘일반 고등학교 위기’라는 논란에서 보듯이, 고등학교 체제 문제는 지금도 중요한 정책 쟁점으로 남아 있다. 그러나 그 논의는 여전히 개인주의적이고 피상적이다. 고등학교의 공적 사명에 대한 고려는 논의에서 거의 찾아볼 수 없다. 논의의 긴 역사에도 불구하고 이런 결함이 메워지지 못하는 형국에 대해서 이제라도 차분한 성찰이 필요하다.

정부 수립 후 중등교육 체제를 어떤 학제로 소화할 것인지 치열하게 논의한 후에, 한국에서 고등학교 체제가 주요 쟁점으로 부상하는 데는 ‘고등학교 평준화 정책’이 중대한 계기를 제공했다. 평준화 정책은 고등학교 교육기회가 대중화되는 계기를 만들었고, 고등학교 진학을 선택이 아닌 ‘배정’의 양식으로 바꾸었다. 학력주의 사회에서 혼

히 볼 수 있듯이(Collins, 1979), 한 학교급에서 교육기회가 대중화되면 다음 단계 학교급으로의 진학 경쟁이 치열해지고, 해당 학교급 안에서는 학교간 서열을 구분하는 계층화 경향이 나타난다. 평준화 정책은 교육기회의 대중화를 가져옴으로써 고등학교 단계에서 계층화 욕구가 생겨날 조건을 조성했을 뿐만 아니라, 기존의 고등학교 서열을 백지화함으로써 계층화 욕구가 사회적으로 더욱 팽배해지게 만들었다. 이런 상황에서 결국 일반 고등학교와 구분되는 ‘특수목적’의 고등학교가 필요하다는 명분이 자랐고, 고등학교 체제(종류)를 다원화해가는 정책이 도입되었다. 이런 명분 갖추기와 정책 도입 과정에서 고등학교 체제에 대한 논쟁은 피할 수 없게 되었다.

이른바 5.31 교육개혁은 고등학교 체제가 더욱 복잡해져 갈 정책 빌미를 제공했다. 당시 개혁은 ‘소비자 중심’의 가치를 내걸며 학교 유형의 다양화를 핵심 노선으로 삼았다(교육개혁위원회, 1995). 학교들은 ‘소비자’들의 선택을 받기 위한 ‘특성화’의 길을 가야 한다고 제안했고, 특성화되지 않은 일반적인 프로그램을 가졌더라도 ‘자율화’를 통해 소비자 요구에 맞출 수 있게 운영상의 융통성을 지녀야 한다고 제안했다. 이런 제안들은, 당시 김영삼 정부의 교육 개혁 드라이브와 세계적인 시장 중심 정책의 유행을 바탕으로, 실지로 급격한 학교 다양화를 가져왔다. 최근 일고 있는 ‘일반 고등학교 위기’(또는 ‘자사고 폐지’) 논란은 이렇게 비롯된 다양화 추세 속에서 불거지는 것이다.

고등학교 체제에 관한 한국의 논의와 정책을 되돌아 성찰한다면, 평준화 정책과 5.31 교육개혁이라는 사건을 주요 변곡점으로 삼아 그 흐름을 정리하고 음미하는 것이 적절할 것이다. 두 정책은 고등학교 체제를 직접 건드렸을 뿐만 아니라, 고등학교 교육 실제에 큰 영향을 끼치며 열띤 논란의 계기를 만들었기 때문이다. 여기에서 그 작업을 시도한다. 한국의 고등학교 체제 논의가 어떤 편향을 보였는지 살피면서 그 편벽됨이 어떻게 지양되어야 할지 궁리하고자 한다.

## 2. 고등학교 체제에 대한 초기 인식

우리나라에서 고등학교는, 적어도 법제적으로는, 단일한 유형을 지니도록 출발하였다. 1949년 처음으로 제정된 교육법의 정신에서나 당시 학교 정책의 기초에서 보면, 고등학교 체제를 여러 갈래로 꾸릴 이유는 없었다. 모든 고등학교는 ‘고등학교’로 불리게 규정하였고, 하나의 학교 안에 복수의 ‘학과’를 두어 교육의 필요에 부응하려 하였다.

첫 교육법(1949. 12. 31)과 교육법 시행령(1952. 4. 23)에서 고등학교 유형에 관련된 조항의 내용을 찾아보면, 고등학교는 “고등 보통교육과 전문교육을 하는 것을 목적으로” 하며(교육법 104조), 학교 안에 ‘학과’를 두는데 그것들은 “보통교육을 주로 하는

학과와 전문교육을 주로 하는 학과”로 나눈다고(교육법시행령 117조) 규정하고 있다. “보통교육을 주로 하는 학과”는 보통과로 불렸고, “전문교육을 주로 하는 학과”로는 농업, 공업, 상업, 수산, 가정, 간호조산, 외국어, 예술, 기타 등에 관한 학과를 열거하고 있다. 이러한 법제는 하나의 학교가 여러 학과를 설치할 수 있는 것을 전제로 하고 있으며, 보통과와 전문교육을 위한 학과를 함께 가질 수 있는 종합적인 체제를 함축하고 있다. 다만, “전교과의 30퍼센트 이상을 실업과목으로 하는 학교”는 ‘실업고등학교’라는 명칭을 쓸 수 있다고 규정해서(교육법 156조), 학교 종류의 분화를 예외적으로 용인하고 있다.

고등학교 체제를 단일하게 유지하려 했던 초기 원칙은 1950-60년대에 이루어졌던 ‘인문 고등학교 종합화’ 시도에서도 확인할 수 있다. 1950년대 초에 문교부는 “중등교육 개선을 위하여” 종합고등학교제를 도입하는 방안을 채택하였다. 당시 담당 관료(이창갑 장학관)는 그 정책을 다음과 같이 정당화하였다.

우리나라의 고등학교의 종류는 여러 가지가 있으나, 교육법에는 반드시 이를 분리하도록 규정한 것이 아니라, 따로 둘 수 있게 허용하고 있을 따름이다. 즉, 남녀 학교의 구분, 인문과 실업과의 구별은 원칙이 아니고, 허용된 조건인 것이다. 원칙은 동일 학교 내에서 이런 교육들을 동시에 할 수 있어야 하지만, 과거의 전통과 관습에 의하여 분리하여 운영하고 있는 것이다.(한국교육문제연구소, 1974: 242).

종합화 정책 관련 당시 실험 연구 결과 보고서에서도, 지역의 요구를 수용하기 위해서 새로운 학교를 설립하기보다 이미 있는 학교를 개편(종합화)하는 것이 바람직하다고 제언했다. 종합고등학교가 “[지역의] 요구를 충족시켜 줄 뿐 아니라 교육의 기회 균등 원칙의 실현을 위하여도 공헌할 바가 클 것”이라고 예상했다(한국교육문제연구소, 1974: 243).

잘 알려진 것처럼, 정부 수립 이후 고등학교 종류는 꾸준히 증가해 왔다. 단순히 무슨 ‘고등학교’라고 불렀던 일반 고등학교 외에 다양한 ‘실업 고등학교’가 생겨났다. 이렇게 고등학교 종류가 다양해지게 된 것은 학교 체제에 관해 초기 교육법이 채택했던 원칙이 실현되어서 그런 것이 아니었다. 실업계 학교들을 중심으로 여러 갈래 학교들이 이미 세워져 운영되어 왔던 당시 형편을 그대로 용인하면서, 그 관성을 유지했던 결과라고 보아야 할 것이다. 고등학교 계열을 인문과 실업으로 구분하는 관성은 일제 식민지기부터 굳어져 온 것이었고, 실업 고등학교를 매우 특수하게 전문화하는 경향도 이미 당연시되고 있었다. 이런 역사적 상황에서 고등학교 종류는 그때그때 수요가 있다고 여겨지는 전문(실업) 영역의 학교들을 새롭게 설립하는 양상으로 증가했던 것이다. 적어도 법제적 원칙으로는 한 학교 안에서 다양한 과정(학과)을 제공하는 종합적인 체제를 지향했지만, 실제로 학교들은 서로 다른 학과들을 설치하며 서로 다른 종류

로 분화해 갔다.

학자들 중심으로 이루어진 정책 담론에서도 1970년대 초까지는 고등학교 체제에 대해서 ‘종합학교’ 모형을 기본으로 간주했다. 1960년대 말에 “장기적이고 종합적인 계획을 위해” 야심차게 꾸려졌던 ‘장기종합교육계획심의회’는 아래와 같이 ‘고등학교의 종합학교화’ 방안을 제안하고 있다(장기종합교육계획심의회, 1970: 311).

인문 고등학교와 실업 고등학교의 간격을 축소하기 위해서 특히 지방의 고등학교의 종합학교화를 촉진시킨다. 단일 과정의 인문 고등학교 또는 실업 고등학교만이 있는 지역이 학생들의 진로선택에 무리가 있다는 사실과 단일 과정의 고등학교를 운영함으로써 생기는 교육과정의 약화 경향<sup>1)</sup>을 고려할 때 지방의 고등학교를 시설과 재정상에 큰 무리가 없는 한 도 내에서 종합고등학교화한다는 것은 타당한 결정이라 판단된다.

1970년대 초중반 ‘제3차 경제개발 5개년 계획’의 한 부분으로 만들어졌던 ‘교육발전 계획’에서도 ‘고등학교의 체제 개편’에 대해 아래와 같은 대안을 내놓고 있다. 기존의 ‘종합고등학교 제도’ 시도를 보완하며 지속시키려는 취지를 담고 있다(한국교육개발원, 1974: 95).

현행 제도에 의하면 고등학교는 인문계와 실업계로 구분되어...교육의 기회균등, 학생 개성의 신장 등 여러 측면에서 많은 문제들이 제기되었던 바, 이들 문제 해결을 위해서 종합고등학교 제도를 택했으나... 성공적으로 운영되지 못하고 있는 실정이다. 이에... 고등학교 체제의 근본적인 개선 방안을 검토하여 실행 가능성을 타진한다. 이 개선 방안의 요지는 다음과 같다.

- 1) 인문고등학교와 실업고등학교의 구별을 없애고 모든 고등학교에 현재의 인문고등학교에 설치하는 인문과정과 자연과정 만을 설치한다.
- 2) 모든 학생은 전학과의 30% 이상을 실업 과목으로 이수한다. 단 실업과정은 학생이 적성에 맞게 선택할 수 있도록 다양하게 설치한다.

법제나 정책에서 종합적인 고등학교 체제를 지향했음에도 불구하고, 현실에서 고등학교 종류는 꾸준히 증가했다. 광복 직후 중등교육 체제는 ‘중학교’와 ‘실업학교’ 그리고 ‘고등여학교’ 등으로 구성되었었는데, 1950년 교육법 개정을 통해 6-3-3-4 학제를 확정하면서 ‘고등학교’ 단계를 명확히 별도로 구획하였다. 이후 고등학교 종류는 ‘일반’(인문) 고등학교와 다양한 ‘실업’ 고등학교들로 정리되기 시작했다. 고등학교 종류의 증가는 실업 고등학교의 갈래가 전문화되고 다양화되는 것에 다름 아니었는데, ‘교통

---

1) 고등학교가 ‘인문’과 ‘실업’ 과정을 함께 충실하게 갖추어야 할 터인데 그렇지 못하다는 지적이다. 각 학교가 인문과 실업 가운데 어느 한 과정에만 치중하기 때문에, 인문 고등학교에서는 실업 교육이 부실하고 실업 고등학교에서는 인문 교육이 부실하기 십상이라는 것이다.

고등학교'와 같이 매우 특수하고 전문적인 학교가 있었는가 하면, 예술 고등학교도 생겨났다. 이런 전문적인 학교들의 설립은 고등학교 체제에 대한 정책적인 변화를 통해 이루어진 것이 아니라, 특정 고등학교를 설립하려는 주체들이 학교 설립에 요구되는 일반 행정적인 절차('문교부 장관'의 인가)를 밟아내는 '일처리' 수완을 통해 이루어졌다. 이 시기에 교육법은 학교 설립에 관하여 아래와 같이 규정하고 있었다.

제85조 국립학교와 법률에 의하여 설립의무가 있는 자가 설립하는 학교 이외의 학교를 설립하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 설립, 편제 기타 설립기준에 의하여 사립국민학교, 공·사립의 공민학교, 고등공민학교, 기술학교와 유치원은 특별시교육위원회 또는 도지사, 공·사립의 중학교, 고등학교, 사범학교, 고등기술학교, 사범대학, 대학과 특수학교는 문교부장관의 인가를 받아야 한다. 단 각종학교는 그 정도에 따라 감독청이 인가한다.

학교의 폐지, 설립자의 변경 기타 대통령령으로 정하는 사항도 또한 같다.

특별시교육위원회와 도지사는 학교의 설립, 폐지 기타에 관한 사항을 문교부장관에게 보고하여야 한다.

위 규정을 집행하는 맥락에서 교육부가 고등학교 체제라는(종합학교를 지향한다는) 큰 그림을 염두에 두고 있지는 않았던 것으로 보인다. 다양한 학교 설립 주체들이 원하는 대로 학교를 설립하는 데 대해 '정책적인' 제동을 걸었던 적은 없었다. 1970년대에 이르면 고등학교가, '보통교육'(인문교육)을 하는 일반 고등학교 외에, 전문교육을 표방하는 많은 고등학교 종류들로 다양화된다. 농업, 공업, 상업, 수산, 해양, 실업 등의 '실업계' 고등학교, '보통' 학과와 '전문' 학과를 함께 갖춘 종합고등학교, 그리고 좀더 특수하게 전문화된 예술고등학교, 가정고등학교, 철도고등학교, 체육고등학교, 국악고등학교 등이 고등학교 종류로 자리 잡게 되었다.

1970년대까지 고등학교 종류가 점차 늘어 갔지만 이 과정에서 고등학교 체제에 관한 논의는 크게 일지 않았다. 고등학교 취학 기회는 여전히 소수에 제한되었고, 그 기회는 학교별 전형을 통해 적어도 외형적으로는 '실력 본위'로 배분되었다. 사람들은 소수 원하는(가능한) 학생들이 제 선택(실력)에 따라 원하는 과정(課程)을 찾아 고등학교에 진학한다고 여겼다. 이런 상황에서 학생들이 택할 만한 학교나 과정들이 두루 생겨나는 것은 이상하게 여길 일이 아니었을 것이다. 학령 인구에 대해 고등학교에 취학하는 학생들의 비율이 절대적으로 크지 않았고, 고등학교에 취학하는 경우에도 졸업 후 취업을 염두에 두는 경우가 적지 않아서, 고등학생들을 모두 한 종류의 학교에 수용하려는(종합고등학교의) 아이디어가 주목받을 여지는 좁았을 것이다.

'국가발전'에 필요하다는 인식에서 '실업교육'(전문교육)을 강조하고, 그 연장선에서 종합고등학교 체제를 제안하는 원론적인 주장들이 정책 담론에 등장했지만, 현실적으로나 사회적으로 이에 대한 호응은 미미했다. '일반'과 '실업'으로 고등학교가 분리되어 있어야 하는지, 실업계 고등학교를 철도나 체육이니 국악이니 하는 수준까지 특수화해

야 하는지 등에 대해서 뚜렷한 논란은 없었다.

고등학교 취학 자체가 인구상 상대적으로 소수에 해당되는 문제였고, 또 고등학교 진학이 학교별 입학전형에 따라 결정되어서 고등학교들은 입학생들의 성적에 따라 계층화되어 있었던 만큼, 사회적인 관심은 그 기회(고등학교 교육)의 성질(잘잘못)에 모아지기보다 그 기회를 얻는 데 성공하거나 실패하는 개인들의 ‘실력’에 모아졌으리라고 짐작된다. 고등학교 교육은 그것을 받으려는 사람들이 주어져 있는 유형 가운데서 각자 원하고 능력이 닿는 대로 선택하면 그만인 것으로 여겨졌을 것이다. 고등학교 유형(선택지, 체제)에 대해 알가알부해야 할 상황이 아직 생겨나지 않았던 것이다.

### 3. 고등학교 ‘평준화’에 따른 체제 논의 부상

1974학년도에 서울과 부산에 적용되기 시작한 고등학교 평준화 정책은 70년대를 관통하며 전국 주요 도시로 확대 적용되어 갔다. 이 정책은 초등학교에서 중학교로 옮겨간 취학률 증가로 빚어진 것이었으며, 그 연장에서 고등학교 단계의 취학률 증가를 가져왔다. 이 정책의 과정에서 고등학교 취학률은 가파르게 높아졌다. 1970년 28.1%였던 취학률이 1980년에 63.5%로 상승했다(교육부·한국교육개발원, 1998).<sup>2)</sup> 고등학교 교육이 대중화되었고, 고등학교 교육 문제는 국민 다수의 이해가 걸린 주요 정책 사안이 되어 갔다.

고등학교 평준화 정책은 또한 고등학교의 계층성을 무너뜨리는 것이었다. 취학률을 높임으로써 고등학교 취학 자체로 향유할 수 있었던 문화적 지위를 약화시켰을 뿐만 아니라, 학교별 경쟁 전형 방식을 폐기하고 추첨 배정 방식을 채택함으로써 학교간 서열도 사그라뜨렸다. 그리고 학교 선택을 허용하지 않는 무선 배정의 ‘평준화’ 방식은 학생(가정)이 고등학교 교육에 거는 기대와 배정된 학교가 실지로 제공하는 기회 사이에 간극이 생겨날 가능성을 야기했고, 주어지는 고등학교 교육 기회에 대해 적지 않은 학생(가정)들이 불복할 여지를 낳았다. 이런 간극과 불복은 물론 사회 계층의 아래에서보다 위에서 일어날 가능성이 컸다. ‘좋은’ 학교에 진학할 수 있었던 기회를 ‘평준화’ 정책이 앗아갔다고 불평할 가능성은 상층계층의 경우에 더 컸을 것이기 때문이다. 결국 평준화 정책은 고등학교 기회를 둘러싼 계층간 이해 충돌의 상황을 만든 셈이다.

고등학교 평준화 정책은 ‘특수목적’ 고등학교라는 용어를 파생시켰다. 평준화 정책이

2) 1990년대까지 통용되었던 이 취학률 값은 2000년대 들어서 과대 추정되었다고 비판받았다(교육인적자원부·한국교육개발원, 2003). 학교급별로 적령에 속하지 않는 재학생 수를 제외하여 ‘순취학률’을 계산하면, 모든 재학생을 포괄하여 계산했던 ‘총취학률’보다 낮아진다는 것이다. 그러나 여기서는 총취학률을 그대로 취하였다. 어느 정도 비율의 국민이 고등학교 문제에 연루되는지 짐작하는 데는 총취학률이 더 적절하다고 보았다.

적용되는 지역에서 고등학교들은 입학생들을 추천 배정 받는 학교와 학교가 나름대로 선발하는 학교로 나뉘어야 했다. 정책의 취지로는 인문 고등학교를 전자에 포함시키고 실업 고등학교를 후자에 두는 것이었다. 그러나 학교의 교육이념(또는 설립 주체)이나 교육과정의 특수성에 비추어 두 범주 어디에도 포함시키기 어려운 학교들이 있었는데, 이를테면 종교계 학교나 예술 체육계 학교들이 이에 속했다. 당초 정책안(1973년 9월 14일 개정, 교육법시행령)에서는 이 학교들을 ‘특수목적고등학교’라고 규정했다. 삼육, 성심, 중경, 국약, 서울예술, 체육, 철도, 부산해양 등의 학교들이 특수목적 고등학교로 인정받았었다. 그렇지만 이들이 모두 특수목적고의 지위를 실지로 얻지는 못했다. 그 학교들(특히 인문 고등학교들)에게 허용될 예정이었던 학교별 입학생 선발권이 특권이 라는 비판 여론에 밀려, 당초 특목고 지정 방안이 백지화되었다. 결국 특수목적 고등학교라는 범주는 “문교부장관이 지정”하는 일부 공업계열의 고등학교로 한정되었다.

평준화 정책이 도입된 초기에는 특수목적 고등학교라는 범주가 결국 실업계 고등학교에 국한되었기 때문에, 당시에 이른바 특목고 문제가 논란될 일은 없었다. 실업계 고등학교들의 교육과정은 특수하기 때문에 그런 학교들이 독자적으로 입학생들을 선발할 권리를 갖는 것은 충분히 납득할 수 있는 일이었다. 특히, 교육 경쟁의 관건이 되는 대학진학과 관련해서, 일부 실업계 고등학교들이 갖게 된 학생 선발권이 사회적 으로 논란될 만한 파장을 가져올 것도 아니었다. 그러나 특수목적 고등학교의 범주가 대학 진학을 전제로 하는 ‘인문계’ 고등학교로 확대될 때는 상황이 달랐다. 선발권을 갖게 되는 인문계 고등학교에는 우수 학생이 몰렸고, 그 학교들은 대입과 관련해 ‘좋은’ 고등학교로 부상했다. 소위 학교 서열이 부각되었고, 이를 둘러싼 사회적 가십(gossip)은 활기를 띠었다. 특목고 논란은 고등학교 체제 논의의 핵으로 부상하게 되었다.

인문계(실업계가 아닌) 고등학교로서 특수목적 고등학교 지위를 처음 얻어낸 학교는 과학고등학교였다. 평준화 정책은 도입 초기부터 검증되지 않은 여러 논리로 비판을 받았는데, 영재아들을 위한 교육기회를 없애버렸다는 주장이 그중 사회적인 호응을 크게 얻었다. 과거 이른바 일류 고등학교들에 대한 대중적 기억이 작용하기도 했고, 부존자원이 없는 나라에서 인재로 버텨야 한다는 통념적인 주장이 일반인들에게 쉽게 받아들여진 점도 있었다. 결국 영재교육을 명분으로 1983년 경기과학고등학교가 설립되었고, 이후 ‘과학계열’의 고등학교는 전국으로 번져나갔다. 이에 맞추어 1986년 12월 1일의 교육법시행령 개정에서는 이 학교들을 특수목적 고등학교에 포함시켜 ‘평준화 정책’에서 예외적 지위를 갖도록 허용하였다.

특수목적 고등학교라는 평준화 예외 범주는 과학계열로 확대된 이후 ‘외국어 계열’(외국어 고등학교)과 ‘국제 계열’(국제고등학교)로 계속 확장되었다. 이런 예외 허용은 평준화 정책이 완화했던 학교 서열화 양상을 다시 가져옴으로써 고등학교 체제 논의에 새로운 쟁점을 부각시켰다. 특수목적 고등학교들은 그 이념(교육목표)의 특수성을



인정받아 입학생의 평준화 배정 적용 대상에서 제외되었지만, 실지 교육에서 그 이념을 관철시키고 있다고 인정받지는 못했다. 입학생들을 경쟁 선발하고 교육과정을 유연하게 운영할 수 있게 된 여건(특권)을 활용하여 전문적인 영재를 키우는 것이 아니라, 졸업생들의 명문대 진학을 지원하며 학교의 명성을 얻는 데 몰두하고 있다는 비판을 받았다. 실지로 대부분의 특수목적 고등학교들은 평준화 정책에 묶여있는 다른 일반 고등학교들에 비하여 현저하게 높은 대학 진학 성적을 보였다. 이런 좋은 성적이 단순히 특수목적 고등학교들에 우수 학생들이 입학한 결과인지, 아니면 그 학교들이 잘 가르친 효과인지 명백하게 확인할 수는 없지만, 대입 성적으로 인해 그 학교들에 대한 사회적 선호가 늘고 그 학교들에 대한 진학 열기가 일게 되었던 것은 사실이다. 이렇게 특수목적 고등학교들이 이른바 명문고로 부상하게 되면서, 그 학교들에게 허용되는 특권의 정당성 여부와 그 학교들을 향한 입학 경쟁 과열 양상이 사회적인 주목을 받게 되었다.

특수목적 고등학교에 대해 비판적인 입장에서는 그 학교들이 내거는 특수목적의 교육이념이 명분에 지나지 않는다고 주장했다. ‘특수목적’ 교육을 명분으로 ‘평준화’ 고등학교 범주에서 벗어났지만, 정작 특수목적을 구현하는 데 힘을 모으지 않는다는 것이다. ‘일반’ 고등학교와 다름없이 학생들을 대입 준비시키는 데 열을 올리고 있다는 것이다. 다만 신입생을 독자적으로 선발할 수 있는 이점을 이용하여 대입 경쟁의 우위를 확보하고 있을 뿐이라고 보았다. 이렇게 특수목적을 견지하지 않는 학교들에게 그 목적을 근거로 특별한 혜택을 주는 것은 온당하지 못하다고 주장했다. 이런 주장에는, 좀 더 일반적으로, 고등학교 단계에서 ‘평준화 체제’를 관철시키는 것이 바람직하다는 입장이 함축되어 있었다. 그러나 이런 비판 담론이 구체적으로 평준화 체제가 어떤 것이어야 하는지 구상을 체계적이게 발전시키지는 못했다. 특수목적 고등학교가 생겨나는 계기에 고등학교 체제에 관련된 논란이 일기는 했지만, 체제에 대한 근본적인 성찰에 이르지지는 못했다. 고등학교를 서열화하고 고입 경쟁을 격화시키는 것이 여러모로 바람직하지 못하다는 등 파생적인 문제들을 거론하는 데 그쳤다.

반면, 특수목적 고등학교의 존립을 유지시키려는 입장에서는 우수 학생들을 위한 교육기회가 별도로 제공되어야 한다고 주장했다. 평준화 체제에서는 우수 학생들이 그들에게 마땅히 주어져야 할 기회를 박탈당하고 있는 셈이라는 것이다. 일반적으로 보면, 평준화 체제가 학생(‘수요자’)들의 학교 선택권을 박탈하고 있다는 것이었다. 이런 입장에서는 당연히 평준화 체제의 해체를 요구한다. 그러나 이 해체 담론에서도 고등학교 체제에 대해 근본적이고도 구체적인 대안을 제안하지는 않았다. 고등학교의 입학생 충원 방식이 선택(경쟁)을 허용하는 쪽으로 변화해야 한다는 정도의 입장을 강조했을 뿐이었다.

평준화 정책과 특수목적 고등학교를 둘러싼 논란이 1980년대와 90년대를 접하는 동안, 즉, 고등학교 논의가 인문 고등학교들 사이에 생겨난(대입에 관련된) 서열에 주목

하는 동안, 실업 고등학교의 현실은 관심 밖으로 밀려나 있었다. 그렇지만 실업 고등학교에 문제가 없었던 것은 아니다. 실업계 고등학교는 평준화(고등학교 대중화) 시기를 거치며 급격한 쇠락의 추세에 빨려들고 있었다. 1980년대를 거치며 교육기회 확장은 고등학교를 넘어 대학 수준에까지 이루어지게 되었다. 대학졸업 정원제 등을 통해서 대학 문호가 크게 넓어졌고, 대학생 인구는 현격하게 증가하기 시작했다. 이에 따라 고등학교 단계에서 취업을(중학교교육) 전제로 하는 실업계 고등학교의 유인가는 빠르게 추락해갔다. 급기야 정부는 ‘일반계와 실업계의 균형’ 문제를 중요한 교육정책 의제로 채택하기에 이르렀다. 고등학교 진학 경향이 인문계 고등학교로 편중되는 현상을 막는 게 중요한 과제로 떠올랐던 것이다. 당시 정부의 요청으로 이루어진 “고등학교 교육체제와 운영의 개선 연구”는 당시 문제의식을 다음과 같이 진술하고 있다(이종재 외, 1990: 10-11).

... 정부의 문제의식은 세 가지 정책 목표를 내포하고 있다. ① 현재와 같은 일반계 고교 중심의 고등학교 체제를 조정하여 일반계 고등학교와 실업계 고등학교를 균형있게 조정하고, ② 단계적으로 직업교육의 내실과 발전을 조성하고, 고등학교의 기능을 정상화하기 위한 교육과정의 적합성을 제고하는 것이다. ...

정부는 일차적으로 실업계 고등학교 진학 희망자가 줄어드는 문제에 대처할 필요를 느꼈으며, 동시에 일반계 고등학교에 진학하지만 여러 이유로 대학 진학에 실패하는 적지 않은 청소년들이 사회 진출(취업)을 위한 준비도 제대로 갖추지 못한 상태로 졸업하게 된다는 점을 주목하였다. 이런 문제의식에 이르면 고등학교 체제를 근본적으로 재고하게 될 법도 하다. 고등학교 단계에서 인문과 실업의 비중은 과연 어떤 수준에 있어야 하는지, 아니면 더 근본적으로 인문 실업의 구분이 유지되어야 하는지, 고민하고 체제적 대안을 모색할 법하다. 그러나 이때에도 논의는 깊이 진전을 보지 못했다. 일반계 고등학교로 몰리는 학생들을 실업계 고등학교로 유치할 방안을 강구하는 데 주력했을 뿐이다. 그나마 이런 논의(방안)는 앞에서 보았던 특수목적 고등학교 논란에 가려져, 대중적인 관심이나 호응을 얻지도 못했다.

#### 4. ‘5.31 교육개혁’이 초래한 체제 논의 파장

김영삼(문민) 정부 교육개혁위원회의 이른바 5.31 교육개혁 방안은 “학습자의 다양한 개성을 존중하는” 교육을 표방하면서 “중등교육의 다양화와 특성화”를 제안했다. 이 맥락에서 나온 “고등학교 유형의 다양화” 방안은 “새로운 형태의 ‘특성화’ 고등학교(예컨대, 국제고, 정보고, 디자인고, 학습부진아 전담 학교 등)”들이 설립될 수 있도록

정책을 이끌었다. 다른 한편, 교육개혁위원회는 “초·중등학교 학생선발 방식”을 개선한다는 취지에서 “일반계 고등학교 선택권”을 넓히는 방안도 내놓았는데, 이 방안은 ‘자립형 사립 고등학교’라는 새로운 범주의 고등학교가 생겨날 수 있는 계기를 만들었다. 교육개혁위원회는 당시 자립형 사립 고등학교 방안을 아래와 같이 발표했다(교육개혁위원회, 1995: 61).

1998년 이후 대학교육의 다양화·특성화가 어느 정도 정착되어 대입전형제도가 다양화되었다고 시·도 교육감이 판단하면, 건학이념이 분명하고 정부의 재정 지원 없이 재단 전입금 및 학생 등록금 등으로 운영·유지할 수 있는 ‘자립형 사립 고등학교’에 등록금 자율 책정권을 부여[하고] 학생에게는 ‘자립형 사립 고등학교’에 대한 학교 선택권을 부여한다.

결과적으로 5.31 교육개혁 방안은 일반계 고등학교 범주 안에서 자립형 사립 고등학교가 생겨나게 만들었고, 실업계 고등학교 범주 안에서는 매우 다양한 이름의 ‘특성화’ 고등학교들이 생겨나게 만들었다. 이런 5.31 개혁 방안들은 고등학교 체제와 그 교육의 성격에 작지 않은 변혁을 가져오는 것이었다. 우선, ‘특성화 고등학교’를 통한 다양화 방안은 고등학교 단계에서 매우 특수화된 전문(직업)교육을 시행한다는 전제를 담은 것이었다. 이런 전제는 과거에 추진했던 종합고등학교 대안을 버리는 것이고, 최근 대학 교육의 대중화 추세 속에서 고등학교 수준에서는 고등 보통(common) 교육을 보편화해가는 경향과도 길을 달리하는 것이다. 5.31 방안들은 고등학교 단계에서 교육과정 계열의 복선화(전문화)를 추구하고 있고, 공통의 교육보다 계열마다 다른 직업 교육을 강조하고 있다. 한편, 자립형 사립 고등학교 대안은 궁극적으로 사립학교들의 독립을 겨냥하는 것이었는데, 학교 선택의 폭을 늘린다는 점에서 평준화 체제를 더 허무는 것이었다. 실업계열에서 뿐만 아니라 ‘일반계’에서도 고등학교 교육이 공분모를 지향하기보다 선택을 허용하며 복선화를 추구해야 한다는 입장이었던 것이다. 이에 따라 평준화 과정에서 둔화되었던 학교 서열화(계층화) 현상은 다시 부각할 여지를 지니게 되었다.

1990년대 후반에 발표되었던 5.31 교육개혁 방안은 2000년대에 들어서면서 구체적인 제도로 구현되어 가기 시작했다. 정책이 구체적으로 진척되면서 이견들의 각축도 진영을 분명하게 나누어 일어나게 되었고 논란은 가열되었다. 고등학교 체제와 관련해서 특히 논란이 뜨거웠던 쟁점은 역시 평준화 체제에 관한 것이었다.

이미 얘기했듯이 5.31 개혁 방안은 ‘수요자’의 ‘선택권’을 중시했다. 1980년대 이후 세계적으로 풍미하게 된 ‘신자유주의 경향’은 교육 부문에서도 ‘시장 원리’의 사조를 부상시켰다. 이런 추세의 끝머리에 편승했던 5.31 교육개혁은 ‘교육 공급자’의 자율과 ‘교육 소비자’의 선택을 교육 운영의 핵심 원리로 채택하였다.<sup>3)</sup> 학교 교육이 국가주의

3) 교육개혁위원회가 ‘신자유주의’ 입장을 의식적으로 채택했는지, 아니면 의식하지 못한 상태에

적이고 관료적으로 ‘공급자 중심’에 흘렀다고 지탄받았던 한국의 상황에서, 5.31 개혁이 표방했던 ‘자율과 선택’의 기조는 특히 환영받았다. 시장 중심의 원리라는 점에서 환영받았다기보다는, 국가주의와 관료성을 비판하고 수요자(학생과 학부모)의 권리를 인정했다는 점에서 환영받았다.

자율과 선택의 기조는 고등학교 평준화 논리와 당연히 충돌하였다. 평준화 논리를 따르면, 고등학교 교육이 대부분의 학생들에게 공통이어야 하는 바, 학교 사이의 다양성과 그 다양성을 전제로 하는 선택은 필요하지 않은 것이다. 5.31 개혁 방안은 이 점을 배격했다. 고등학교 단계에서도 학생들의 학교 선택권은 존중되어야 하고, 이때 선택이 의미 있으려면 학교간 다양화는 당연히 이루어져야 한다는 입장을 견지했다. 학생들을 학교에 무선 배정하였던 평준화 체제 안에도 선택의 요소를 가미했다. 평준화 배정 방식을 근본적으로 폐기하고 학교별 전형 방식으로 되돌아가지는 못했지만, 무선 배정 방식 대신 ‘선 지원 후 추첨’ 방식을 도입함으로써 선택의 장치를 삽입했다. 특수목적 고등학교, 특성화 고등학교, 자립형 사립 고등학교 등에는 독자적인 입학생 선발권을 허용했다. 따라서 학교별 학생 구성의 차이에서 비롯되는 서열화 현상은 더욱 견고해져 갔다. 이런 ‘평준화 해체’ 흐름에 2000년대 초중반 진보적 정권은 부단하게 제동을 걸었다. 특히, 노무현(참여) 정부에서는 고등학교 단계에서 평준화 체제를 가능한 한 유지하려는 입장을 견지했던 바, 일반 고등학교(평준화 지역 학교, 비평준화 지역 학교), 특수목적 고등학교, 자립형 사립 고등학교 등으로 고등학교가 분류 계층화되는 것을 꾸준히 막으려고 시도했다. 특히 이 시기에 특수목적 고등학교(특히 외국어 고등학교)에 대해서는 폐지하는 대안을 추진하기도 하여 사회적으로 매우 격한 논란을 일으켰다.

진보적인 정부의 이념적 방어에도 불구하고 평준화 체제의 균열은 지속되었다. ‘교육 수요자’의 권리를 인정해야 한다는 주장은 탈국가주의와 민주화의 흐름과도 일관된 점이 있어서, 이념적으로 평준화 체제를 옹호했던 진보 정권에서도 민주적으로 비치는 ‘선택 허용’ 정책을 전격적으로 배격할 수는 없었다. 과열된 교육 경쟁과 사교육비 증가라는 고질적인 ‘병폐’와 계속 씨름해야 했던 당시 정책 상황도 다양화와 선택이라는 명분을 가진 평준화 해체 움직임을 막기 어렵게 만들었다. ‘학교교육 내실화’를 통해 학교 밖 사교육을 줄여야 한다는 논리가 당시 상식이었던 바, 내실화를 위해 학교들을 채찍질하는 방법으로는 시장주의적 대안 외에 달리 방도가 없다는 게 당시 일반적인 인식이었다. 수요자들의 선택을 받기 위한 경쟁의 ‘시장’으로 내몰아야 학교들이 비로소 관성을 벗어나 열심히 움직일 것이라고 여겼다.

진보 정부의 뒤를 이은 이명박 정부에서 학교 정책은 큰 반전을 이루었다. 이 정권

---

서 당시 여러 나라의 개혁 사례들을 참조하는 과정에서 암암리에 물들듯이 채택하게 되었는데, 명확히 구분하여 확인하기 어렵다. 당시 교육개혁위원회의 발표 자료들만 보면, ‘신자유주의’ 입장을 하나의 강령으로 검토하거나 채택하지는 않았던 것으로 보인다.

에서 5.31 개혁 방안의 ‘신자유주의적’ 슬로건들은 매우 충실하게 정책으로 번안되었다. 고등학교 정책은 학교나 교육 프로그램에 대한 ‘수요자의 선택’이 당연히 전제된 ‘다양화’ 기조 위에서 추진되었다. 이명박 정부의 핵심적인 교육정책 가운데 하나는 ‘고교 다양화 300 프로젝트’였다. 임기 안에 자율형 사립 고등학교 100교, 기숙형 공립 고등학교 150교, 마이스터 고등학교 50교를 설립하여, 고등학교 교육에 활기를 불어넣겠다는 것이었다. 학교 현실에 대한 충분한 점검도 없이 다분히 정치적으로 만들어진 계획이어서, 물론, 세 종류 학교의 어느 목표도 달성되지는 않았다. 그러나 이 ‘프로젝트’는 고등학교 체제에 과거에 없던 변화를 가져왔다. ‘특성화’의 슬로건을 통해 이미 다양해진 실업계 고등학교 범주에 ‘마이스터 고등학교’라는 범주를 더하여 고등학교 단계에서 직업 교육의 특수화와 전문화를 더욱 심화시켰을 뿐만 아니라, ‘자율형’이라는 새로운 종류의 고등학교를 ‘일반계’ 고등학교 범주에 삼입함으로써 고등학교 체제의 속성 스펙트럼에 ‘자율’ 여부라는 새로운 차원을 추가하였다.

이명박 정부 이전까지 고등학교 단계에서 ‘자율학교’는 실업계 학교와 대안학교에 국한된 ‘특성화’ 학교였다. 5.31 개혁 방안에 따라 제정된(1997년 12월 31일) 초·중등교육법에는 “학교 및 교육과정 운영의 특례”를 인정하는 조항(제61조)이 들어섰는데, 이 조항을 구체화하는 시행령에서 그 특례 대상이 되는 학교를 자율학교라고 불렀다(초·중등교육법시행령, 1998년 2월 24일 개정, 제105조). 이때 고등학교 단계에서 자율학교에 속하는 학교는 실업계 ‘특성화’ 고등학교 아니면 대안 고등학교 밖에 없었다. 자율학교라는 범주는 직업 교육을 더욱 ‘특성화’하거나 정규 교육과정 적용이 무리인 예외적인 학생들을 대안적으로 교육하기 위해서 예비했었다(두 경우 모두 ‘특성화’ 학교로 지칭되었다). 이명박 정부는 이 조항에 ‘자율형 사립고등학교’의 조항을 추가하였다(105조의 3, 2009년 3월 27일 신설). 자율학교(학교나 교육과정 운영상의 특례를 받는 학교)의 범주를 ‘일반계’ 고등학교 영역으로 확장시키면서 고등학교의 범주에 자율 학교와 비자율 학교의 구분을 도입한 것이다. 처음에 이 구분은 사립학교에 국한했었으나, 공립학교들의 반발에 굴복하여 곧 모든 학교에 일반화되었다. 공립 고등학교의 경우는 당시 시범 운영되고 있던 ‘개방형 자율학교’들이 ‘자율형 공립고등학교’로 이름을 바꾸며(초·중등교육법시행령, 2010년 6월 29일 개정) 확대되어 왔다.

다양화와 자율화의 슬로건 아래, 고등학교 종류는 이명박 정부에 이르러 급격하게 분화 증가하였다. 고등학교는 전통적으로 일반계(또는 인문계) 고등학교와 실업계 고등학교로 크게 분류되었다. 이 대분류 안에서 실업계 고등학교는 산업계 취업 진로와 예술 체육계의 진로 변화를 따라 지속적으로 세분되어 왔지만, 일반계 고등학교의 범주는 1970년대까지 세분됨이 없이 유지되었다. 그러나 1980-90년대 평준화 체제의 논란 와중에 특수목적 고등학교를 들여오면서 일반계의 복선화가 시작되었고, 이명박 정부에서는 자율 학교와 ‘일반’ 학교를 구분함으로써 그 범주를 더욱 복합적이게 만들었다. 실업계 고등학교 범주에서는 학교별 교육과정의 특성을 따라 이름을 구분하는(농

업, 공업, 상업 고등학교 등) 정도에 그쳤던 초기의 분기(分岐)가, 5.31 교육개혁의 이름으로 ‘특성화’ 조치가 취해지면서, 정보, 인터넷, 디자인, 애니메이션, 조리과학 고등학교 등으로 극도로 세분되었을 뿐만 아니라, 보통의 실업계 고등학교(‘전문계’ 고등학교)와 특성화된 실업계 고등학교의 구분도 생겨나게 되었다. 다른 한편, 일반계 고등학교가 늘고 대학 교육이 대중화 되면서 실업계 고등학교의 매력은 떨어지자, 그 유인가를 높이기 위한 방편으로 실업계 ‘특수목적’ 고등학교를 별도로 구분하여 특별 지원하기도 하였는데, 이명박 정부에서는 이런 전략의 연장에서 마이스터 고등학교라는 범주를 새롭게 만들었다.

고등학교의 혼란스러운 ‘다양화’는 결국 “고등학교 구분이 다양하고 복잡하여 학생·학부모가 학교를 선택하거나, 일반 국민들이 고등학교 제도를 이해하는 데 어려움”을 야기할 정도가 되었다. 2010년 6월 29일에 이루어진 초·중등교육법시행령 개정은 그 어려움을 해결하려는 취지로 이루어졌던 바, 이명박 정부는 이때 개정을 ‘체제개편’이라 부르며 아래와 같이 고등학교의 종류를 정리했다(교육과학기술부, 2010).

<표1> 교육법시행령 개정을 통한 고등학교 ‘체제개편’의 내용

개편 이전			개편 이후		
학교구분		법적근거	학교구분		법적근거
일반계고		없음	일반고		제76조의 2
전문 계열	전문계고	없음	‘특성화고’로 일원화		제76조의 2 제91조
	특성화고	제91조			
	마이스터고	제91조의 2			
특수 목적고	특수목적고 중 농·공·수산· 해양과학고, 외고, 국제고, 예고, 체고	제90조	⇒	과학고	제76조의 2 제90조
	자율 계열			자율형 사립고 자율형 공립고	
예고·체고					
마이스터고					
자율 계열	자율형 사립고 자율형 공립고	제105조의 3 없음	자율형 사립고	제76조의 2	
			자율형 공립고	제91조의 3 제91조의 4	

말 그대로 고등학교 ‘체제’ 개편을 시도한다면 단순히 고등학교 ‘종류’를 정리하는 데 그칠 수는 없을 것이다. 고등학교 교육의 성격(사명)을 재고하여 새롭게 규정하고, 그렇게 재규정되는 사명에 합당하게 고등학교의 과정(課程)을 재구조화하는, 그래서 고등학교 종류를 새롭게 정리하는 작업이 되어야 할 것이다. 그러나 이명박 정부의

‘체제 개편’ 작업은 위 표와 같이 정리되는 정도로, 고등학교들을 재범주화 하는 데 그치는 것이었다. 다양했던 이름의 학교들을 4개의 상위 범주(일반고, 특성화고, 특수목적고, 자율고)로 묶는 데 그쳤다. 매력이 떨어지는 실업계 고등학교들에 신입생을 유인하기 위해 부분적으로 임기응변의 ‘인센티브’를 부착시키면서 다양해졌던 ‘전문계’ 고등학교들을 ‘특성화’ 고등학교로 통합하였고, 이명박 정부의 간판 정책의 산물이라 할 수 있는 ‘자율고등학교’들을 별도의 범주로 묶어 강조하였다. 전통적인 일반계 고등학교들 그리고 이들을 체제적으로 보완한다지만 여론상 대책을 이루어 왔던 특수목적 고등학교들에 대해서는 각각 기존의 이름(범주)을 유지시켰다. 특이한 점이 있다면, 이명박 정부가 새롭게 만들어낸 종류인 ‘마이스터’ 고등학교는 실업계(전문계) 학교이지만 특성화 고등학교가 아닌 특수목적 고등학교에 편입시킨 것이다.

고등학교 종류가 복잡해져서 간명하게 정리해야 할 상태에 이르렀다는 사실은 고등학교 체제에 대해 근본적으로 성찰했어야 할 때를 이미 놓쳤다는 걸 시사할 것이다. 고등학교 구분이 그 “제도를 이해하는 데 어려움”이 일 정도로 복잡해진 것은 고등학교 교육의 근본적인 원칙이 그동안 학교 종류(체제)를 규정하는 정책에서 일관되게 관찰되지 못했던 때문일 수 있다는 것이다. 고등학교가 교육상 견지해야 할 가치(의미, 역할)가 이해하기 어려울 정도로 복잡다기한 것이 아니라면, 고등학교 종류가 그렇게 난잡해져야 할 이유가 없을 터이다. 간명할 수 있는 고등학교의 가치가 정책이나 정권에 따라 왜곡되고 비틀리면서 그 근원 가치가 무엇인지 묘연해질 정도로 흐려져 버린 것이다. 여러 종류의 학교들이 서로 다른 가치를 내걸고 생겨나면서 고등학교 교육 자체를 혼란스럽게 만들어 버린 것이다. 이런 혼란에 이르기 전에 고등학교 교육에 대한 성찰과 정리가 이루어졌어야 했을 것이다.

이명박 정부에서 늦게나마 ‘고등학교 체제 개편’을 시도했지만, 이미 지적한 대로, 그것은 ‘체제’를 재고하는 수준에 이르지 못했다. 이미 있는 고등학교의 종류를 다소 간편하게 재분류하는 데 그쳤다. 고등학교 체제 문제를 이와 같이 피상적으로 다루고 마는 양상은 이명박 정부의 유산을 부인 없이 물려받은 박근혜 정부에서도 여전하다.

박근혜 정부에서 고등학교 체제와 관련하여 주목한 문제는 이른바 일반고 위기이다. 이명박 정부의 고교 다양화 300 프로젝트는 일반 고등학교의 학생 구성을 학업 성취도 측면에서 아래 방향으로 치우치게 만들었다. 자율고등학교 수를 늘리기 위해 이명박 정부는 자율 고등학교로 전환하는 학교들에 성적 상위 50% 학생들을 선점할 수 있는 인센티브를 주었는데, 이에 따라 자율고가 아닌 일반 고등학교에는 성적 상위 학생들이 현격하게 줄어들게 되었던 것이다. 학생 구성이 ‘밑으로 처진’ 일반고에서 수업도 어려워 졌고 학교 문화나 활동도 혼란스러워졌다는 우려와 비판들이 쏟아져 나왔다. 박근혜 정부는 이 문제를 해결하려고 접근했던 바, 그 대책의 골자는 “교육과정 자율화와 재정 지원을 통한 일반고 교육역량 강화”였다(교육부, 2013). 일반 고등학교에 재정 지원을 늘리겠다고, 자율 고등학교만큼은 아니지만, 교육과정을 학생들 요구에

맞출 수 있게 자율도 어느 정도 허용하겠다는 것이었다. 학생들의 선택을 전제하는 ‘다양화와 자율화’의 기조에 대해서는 전혀 재론함이 없이, 그 기조가 가져오는 부작용을 완화하는 데 주력하겠다는 것이었다.

학생들에게 학교 선택의 폭을 늘리고 학교에 따라 학생들의 구성이나 문화가 달라지게 만드는 ‘다양화’ 정책을 아직도 논란하고 있지만, 이 문제가 고등학교 체제에 대한 근본적인 질문에 닿아 있다는 점은 여전히 간과되고 있다. 이제는 고등학교 단계에서 차별적이며 전문적인 교육이 근간을 이루어야 한다는 ‘철학’이 암암리에 굳건하게 자리 잡아버린 형국이다. 고등학교 역사나 관련 법제의 기본 정신에 비추어 보면, 고등학교에서 교육은 종합적(comprehensive)이며 보통(common) 지향이어야 마땅할 법도 한데<sup>4)</sup>, 그런 지향에서 고등학교 현실이 멀어지고 있을 때 그 일탈에 대해 진지하게 논의해야 할 법도 한데, 이에 대한 성찰이나 논의의 기미는 아직도 보이지 않는다.

## 5. 고등학교 체제 논의의 한국적 특질

역사적으로 보면, 1980년대 초반 이후 과학고등학교를 시작으로 이른바 특수목적 고등학교들이 생겨나던 시기에 고등학교 체제 문제는 근원적으로 거론됐어야 했다. 당초 우리 교육법은 고등학교 교육의 사명을 규정하면서 보통교육과 전문교육을 병렬하여 중시하기는 했지만, 고등학교의 체제적 성격을 ‘종합적으로’ 규정함으로써, 보통교육의 사명을 더 중시했다고 해석해서 무리 없다. 다양한 배경에 다양한 진로 예정을 가진 학생들이 하나의 학교에서 교육 받는 체제를 고등학교 단계에서 추구했던 것이다. 과학고등학교 설립에서 시작된 일반계 특수목적 고등학교 체제는 학생들을 능력 또는 예정 진로에 따라 종류가 다른 학교로 갈라 수용하는 체제를 고등학교 전역으로 일반화하는 것이었다. 실업계 고등학교에 국한됐던 과정(課程)과 학교의 분기를 일반계 고등학교에 일반화함으로써, 고등학교 단계에서 종합적이며 보통인 교육(common comprehensive school)을 표방했던 당초 법제 정신을 전면적으로 부인하는 것이었다. 고등학교 평준화 정책을 개선 또는 보완한다는 명분으로 이루어졌던 이런 일탈은 단순히 영재 교육의 필요에 부응하기 위해 학교 종류를 늘리는 것 이상의 의미를 지니는 변혁이었다. 이런 근본적이었던 변화가 사전에 거쳤어야 마땅할 고등학교 체제 논

4) 최초 교육법에서 “고등학교는 중학교에서 받은 교육 위에 고등보통교육과 전문교육을 하는 것을 목적으로 한다.”고 전제했다. 현재 초·중등교육법에서는 “고등학교는 중학교에서 받은 교육의 기초 위에 중등교육 및 기초적인 전문교육을 하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 이런 조항에 대한 해석이 이견의 여지없이 이루어질 수는 물론 없다. 그러나 고등학교 교육의 목적을 규정하며 ‘고등보통교육’을 먼저 내세웠고, 전문교육이라 하더라도 ‘기초적인’ 전문교육이라고 제한하고 있는 데는, 종합적이며 공통인 교육을 강조하는 점이 있다고 보아야 할 것이다.



의를 간과했던 데는 고등학교 교육에 대한 한국사회의 관심이 진학 경쟁에 집착해왔던 점이 작용했을 것이다.

고등학교 교육이 자라나는 모든 사회 구성원에게 공통적이고 과정상 종합적이어야 한다는 이념은 꽤 오랫동안 이상적인 슬로건으로 남아 있어야 했다. 정부 수립 후 1970년대에 이르기까지 고등학교 교육 기회는 지극히 소수에게만 열려 있었다. 고등학교 교육이 공통(보통)적이어야 하느냐 변별(전문)적이어야 하느냐를 논의할 구실이 없었다. 고등학교 교육은 현실상 소수에게만 주어지는 특별하고도 비교적 동질적인 것이었고, 그래서 그 과정이 어떤 갈래로 나뉘어야 하는지 논란할 필요도 없었다.

그러나 1970년대 중반 이후 고등학교 평준화 정책을 계기로 고등학교 기회는 대중화되어 갔다. 절대 다수가 기회를 누릴 수 있어야 마땅한 보통교육이라는 조건을 고등학교 단계에서 갖춰가게 되었던 것이다. 이 점에서 평준화 정책은 고등학교 교육을 보통교육으로 보편화할 계기를 만들었을 뿐만 아니라, 학교간 차이를 지양(‘평준화’)하는 체제를 채택함으로써, 보통교육을 지향했던 초기 법제 정신을 구현하게 될 초석을 비로소 놓았다고 평가할 수 있다. 평준화 정책은 적어도 그 실제에서 고등학교 교육을 보통교육으로 지향시켰다.<sup>5)</sup>

평준화 정책에 들어 있었던 이 실질적인 전제는, 역설적이게도, 평준화에 반대하는 여론이 일고 이 반대 여론을 엮은 대안이 제도화하면서 선명하게 드러났다. 비판 세력은 평준화 정책이 모든 학생들에게 차별 없는 학교 기회를 제공하려는 시도라고 문제 삼았던 바, 바로 평준화 정책이 보통교육의 성격을 함축한 데 대한 거부였다. 또한, 비판론자들은 평준화의 대안으로 차별적인 학교체제를 요구했고, 그 결과로 ‘특수목적’ 고등학교가 생겨났다. 학생들을 변별하여 진로를 달리 규정하는 ‘전문교육’ 체제가 ‘일반계’ 범주 안에도 구축된 것이다. 고등학교 교육의 성격을 보통교육 중심으로 규정하는 체제에 심각한 균열을 낸 것이다. 이 변혁은 역사적으로 매우 중요한 전환이었고, 그만큼 그에 상응하는 신중한 논의가 필요한 사안이었다. 그러나 당시 담론은 고등학교 체제나 본질을 다루는 데서 크게 벗어나 있었다. 평준화 고등학교가 학생들의 성취를 억압하는지, 특수목적 고등학교가 고입 경쟁을 과열시키고 또 특수목적의 본분을 버리고 대입 경쟁에만 몰두하는 것은 아닌지 등을 논란하는 데 그쳤다.

고등학교 체제를 근본적으로 성찰해야 할 계기는, 뒤에 이른바 5.31 교육개혁이 더 직접적이고도 전폭적으로 제공했다. 소비자의 선택과 학교(선택)의 다양화 그리고 자율화를 표방하면서, 5.31 제안들은 고등학교 단계에서 일반적으로 전제하게 되는 보통

5) 정부는 평준화 정책 도입 당시 그 취지로, ① 중학교 교육의 정상화, ② 고등학교간 격차 해소, ③ 과학과 실업 교육 진흥, ④ 교육의 지역간 균형 발전, ⑤ 교육비 부담 경감, ⑥ 학생인구의 대도시 집중 억제 등을 열거했다(민관식, 1975: 75쪽). 평준화 정책을 보통교육의 사명에 관련시켜 구상한 것으로 보이지는 않는다. 그러나 모든 학생들이 학교 선택 없이 공통적인 교육기회를 갖도록 고등학교를 체제화 하려는 결정은 고등학교 교육을 보통교육으로 규정하는 입장에서라야 가능하다.

교육의 사명을 크게 위축시켰다. 학생들이 선택하는 진로에 따라 다양하고 전문적인 교육기회를 주어야 한다는 명분을 내세우며 ‘전문 교육’의 사명을 더 전면으로 부각시켰다. 이에 따라, 적어도 정책상에서는, 매우 협소하고 전문적인 분야의 직업 훈련을 사명으로 하는 수많은 ‘특성화’ 고등학교들이 생겨났고, ‘일반계’ 안에서도 특정 분야의 영재와 ‘전문인’을 양성한다는 사명을 내건 특수목적 고등학교들이 입지를 굳히며 두루 번져갔다. 늦어도 이 즈음에서는 고등학교 교육의 성격에 대해 철저한 논의를 거쳤어야 했다. 고등학교 교육의 핵심을 보통교육보다 전문교육에 두는 것이 마땅한지, 5.31 개혁과 이후 정책들이 과연 고등학교 교육의 본질에 어긋남이 없는지, 사후에라도 논의를 했어야 했다.

그러나 평준화 정책 과정에서 호도되었던 본질적인 논점은 이후 내내 제자리를 찾지 못했다. 2000년대 초중반, 5.31 개혁의 ‘신자유주의적’ 속성(즉, 다양화와 선택을 기조로 하는 ‘탈평준화’ 속성)을 당시 진보적인 정부가 견제할 때에도, 특수목적 고등학교의 확산을 막으며 ‘특목고’ 정책 철폐까지 거론했지만, 그 담론은 여전히 핵심을 빗겨갔다. ‘평준화’ 체제와 ‘특수목적’ 체제가 고등학교 교육의 사명 자체를 달리 규정한다는(보통교육 지향과 전문교육 지향으로 부딪치고 있다는) 점을 주목하지 못하고, 어떤 종류의 학교가 사회적 부작용을 덜 내고 성과는 크게 내는지, 매듭지을 수도 없는 지엽적인 실증 논란에 몰두했다. 고등학교 본연에 관한 핵심적인 담판이 요구되는 상황이었지만, 종류 분화(계층화)에 따라 불거진 고입 경쟁 문제나 대입 유·불리 문제를 논란하는 데 그쳤다.

2000년대 후반 이명박 정부 이후 정권의 보수화가 이루어지면서는 그나마 ‘종류’ 논란 불씨마저 사그라져 갔다. 학교의 다양화와 자율화는 이미 정해진 정책 노선이 되었고, 평준화 체제를 부식시키는 작업이 고등학교 정책의 근간을 이루게 되었다. 보통교육의 견지에서(평준화 옹호의 입장에서) 고등학교 교육을 논의해 볼 수 있는 여지는 거의 사라졌다. 고등학교 정책 논의에서 ‘철학’의 논점은(고등학교가 어떤 교육 사명을 띠어야 하는지 논의할 여지는) 소멸되어 가고, 시장주의적 ‘실용’의 논점(학교들을 수요자들의 선택에 맞추어 될 수 있게 만드는 과제)만 부상하게 되었다.

앞에서 본 <표1>에 요약된 ‘체제 개편’의 내용을 조금만 들여다보면, ‘고등학교 체제’에 대해 이명박 정부에서 지녔던 문제의식이 얼마나 피상적인 것이었는지 짐작할 수 있다. 고등학교 ‘체제’를 개편한다는 호방한 명분을 내걸고 실지로 해낸 작업은 복잡해진 학교 종류를 재분류하는 데 그쳤다. 그 재분류의 결과는 고등학교 성격에 대한 고민이나 통찰을 전혀 보여주지 않는다. 학교 종류를 일반고, 특성화고, 특수목적고, 자율고 등으로 재분류했지만, 그 분류 논리나 근거를 짐작할 길이 없다. 자율고만이 ‘자율성’을 가지는 것도 아니고(특성화고나 특수목적고도 ‘자율성’을 허용 받았다), 특수목적고만이 특수한 전문교육(훈련)을 전제하는 것도 아니다(특성화고도 그러기는 마찬가지이다). ‘일반고’가 ‘특수목적’을 지니지 않는 학교라면 ‘자율고’도 마찬가지이다.

특수목적고 범주는 일반(진학) 계열(예컨대 외국어고등학교)과 실업(취업) 계열 학교(예컨대 마이스터고등학교)들을 구분 없이 포함하고 있는데, 이럴 때 특수목적은 어떤 목적을 뜻하는 것인지 이해하기 어렵다. 짐작컨대 이렇게 납득하기 어려운 재분류를 가능하게 할 만한 준거로는 입학전형의 절차와 방법뿐이다. 네 범주의 학교들은 입학 지원 시기나 전형 방법 등에서 서로 구분된다. 요컨대 고등학교 ‘체제’가 학교 선택(입학 또는 배정)의 절차와 방법에 따라 정리되어도 문제없으리라는 것이 이명박 정부의 인식이었던 셈이다. 고등학교의 종류를 어떻게 구분해야 하는가의 문제, 그리고 더 근본적으로, 고등학교 단계에 어떤 종류의 학교들이 있어야 하는가의 문제는, 원칙적으로 고등학교가 어떤 성격의 교육을 수행해야 하는가라는 문제를 해소하는 데서 풀려야 한다는 점을 인식하지 못했던 것이다.

이런 인식의 미숙함은 박근혜 정부에서도 극복되지 않는다. 앞 장 끝머리에서 지적했듯이, 이른바 일반고 위기 문제가 고등학교 교육의 성격을 근본적으로 반추할 계기를 제공한다는 사실을 포착하지 못한 채, 여전히 학생의 학교 선택과 학교 다양성을 강조하고 있을 뿐이다. 이런 시각에서 바라볼 때 ‘일반고 문제’는 단순히 학교 운영의 효율을 높여야 하는 문제로 귀착되고 만다. 결국 일반고 문제 담론은 그 문제가 궁극적으로 ‘일반’ 고등학교 외에 다른 여러 종류의 고등학교들이 과연 있어야 마땅한지에 닿는 문제란 점을 간과하고 있다. 고등학교 수준에서 ‘특수목적’을 지녔거나 ‘특성화’됐거나 운영이 ‘자율’인 학교들을 여러 갈래로 갖추어야 하는지 근원적으로 짚어야 하는 과제를 방기하고 있다.

고등학교 체제 논의가 이렇게 피상적이게 흐르는 데는 역사적인 원인이 있는 것으로 보인다. 한국 사회에서 학교교육의 공공성에 대한 인식은 식민지기와 독재 경험 과정에서 거듭 훼손되었다. 우리나라는 근대 학교교육이 태동할 무렵에 일제에 복속되었다. 학교교육에 대한 경험은 학교교육 자체가 저항해야 할 반민족적 조치라는 인식에서 출발했다. 식민지기에 학교교육은 일제 신민을 키우고 조선인을 부리기 위한 프로그램이었다. 조선인에게 학교교육을 받을 공적인 명분은 없었다. 학교교육은 사적인 생존(출세)에 관련해서만 의미를 지녔다. 광복으로 학교교육이 국적을 회복하였지만, 거듭되는 독재 정권 아래에서 학교교육은 ‘승공’이나 ‘국가재건’의 이름으로 정권을 정당화하는 데 동원되었다. 학교교육이 국민(민주 시민)을 키우는 제도적 장치라는 원초적인 의미는 냉소의 대상이 되었다. 독재의 시대를 벗어났어도 학교교육의 공적 사명을 강조하는 것은 내내 공색한 일이 되었다. 학교교육의 성과를 졸업생들의 시민의식이나 국가 정체성에 비추어 평가하는 사례는 찾아보기 어렵다. 졸업생들의 시험 성적과 명문 학교(대학) 진학이 학교교육의 결과를 평가하는 거의 유일한 준거가 되어 왔다. ‘학교가 무엇을 해야 하는가?’ 라는 질문은 무의미해졌다. 학교는 서로 재학생들의 성적을 높이기 위해 경쟁하면 그만인 것으로 받아들여진다.

의무교육이 보편화된 상태에서는 고등학교가 중요한 생애(교육) 분기점을 이룬다.

고등학교는 의무교육을 매듭짓는 단계에 있거나 의무교육을 마친 학생들이 생애진로를 찾아가는 초입 단계에 자리하고 있다. 고등학교 단계에서는 고등교육으로 연계되는 진로가 결정되거나 사회로 진출해 생업에 종사할 준비가 이루어져야 할 것으로 기대된다. 모든 사람에게 다 같이 갖추어져야 할 소양이 있다면 그 갖추는 교육은 고등학교 단계에서 마무리 되어야 할 것이다. 교육을 계속 이어가지 않는 졸업생들을 위해서는 고등학교가 사회적 분업에 참여할 직업 역량도 갖춰주어야 할 것이다. 이와 같이 고등학교에 기대되는 사회적 기능은 복잡적이어서, 고등학교가 어떤 체제로 구축되고 운영되어야 하는가는 으레 사회적 쟁점이 되곤 한다.

이런 근본 쟁점은, 앞 장들에서 고등학교 체제에 관한 논의를 역사적으로 살펴본 데서 확인할 수 있는 것처럼, 한국의 논의에서 정곡으로 다뤄지지 못해왔다. 한국에서의 논의는 고등학교를 대학으로의 진학 경쟁을 거치는 과정으로 보는 데 치중했다. 따라서 학교 체제는 그 경쟁을 관리하는 입학전형에 연계시켜 구축해야 할 것으로 간주되어 왔다.

고등학교 체제 논의에서 ‘실업계’ 과정(학교)에 대한 토론은 미미했다. ‘실업’ 고등학교는 초기부터 취업 진로 학생들을 교육 훈련하는 학교로 규정되었고, 그런 학교는 사회 정황에 따라 다양하게 분화해도 무방한 것으로 받아들여졌다. 그래서 실업 고등학교는 해를 거듭할수록 종류를 확대해 갔으며, 그 프로그램은 점점 더 특수하게 전문화해 갔다. ‘조리’나 ‘인터넷’이니 ‘애니메이션’이니 하는 매우 미세한 분야에 진로를 붙박는 학교들까지 생겨났다. 최근 박근혜 정부에 들어서서는 ‘산업수요 맞춤형’ 교육이라는 이름으로 교육과 근로 현장을 바로 잇는 과정을 시도하며, ‘도제’ 체제까지 도입을 시도하고 있다. 이런 변화 과정에서 고등학교 교육이 어떤 사명을 추구해야 할지 논의한 적은 거의 없다. 과연 고등학교 단계에서 매우 종착적인(특수하고 기능적인) 직업 교육이 이루어져야 하는지 반문하고 점검한 적이 거의 없다. 고등학교에서는 전문(직업)교육이라 하더라도 ‘기초적인’ 전문 교육을 시행한다고 규정한 초·중등교육법의 취지가 실업계 고등학교의 특수화에 어떻게 관련되는지 검토되지도 않았다.

고등학교 체제와 관련해서 실업 고등학교에 대해 주목하게 된 것은 교육 기회 팽창의 여파로 인문 대 실업의 학생비 균형이 깨지게 되면서 일어났다. 확장된 고등교육 문호로 학생들이 쏠리면서 실업 고등학교 진학에 대한 신호가 급격하게 줄어들게 되자, 입학생을 유인하는 것이 중요한 정책 과제로 부상했다. 이때 대책은 실업계 고등학교 진학에 특전을 베풀거나 학교들을 계층화하는 것이었다. 인문계 고등학교에 없는 장학금이나 대입에서의 특혜를 제공하고, 특목고나 특성화고나 마이스터고니 하는 새로운 계급의 학교를 지정 운영하는 것이었다. 이렇게 고등학교 교육에 대한 사회적 수요 변화를 실감하게 되고 또 그에 대응해서 실업 고등학교의 유층(類層)을 나누는 결정을 하면서도, 고등학교 단계에서 인문(일반)과 실업을 구분하는 게 마땅한지, 마땅하다면 어떤 비중이나 학교 양태로 이루어져야 하는지, 그리고 직업 훈련의 수준은 얼마

나 구체적이어야 하는지 등에 대해 논의하지는 않았다.

그나마 있었던 논의(실업 고등학교 존립을 위한 논의)라 하더라도 사회의 관심에서 벗어난 것이었다. 고등학교 교육이나 체제 문제는 대학 진학의 경쟁에 직결되는 일반 고등학교에 국한된 것처럼 다루어져 왔다. 고등학교 체제에 가장 급격하고 근원적이었던 변화를 가져왔다고 볼 수 있는 ‘고등학교’ 평준화 정책에서만 보더라도, 사실 이 정책은 일반 고등학교에 국한된(그것도 도시 지역의 학교들에 국한된) 것이었다. ‘고등학교’ 정책이라고 부르기에는 부분적인 것이었다. 실업 고등학교는 정책 작용의 대상에 제외된다는 것 외 달리 이 정책의 적용을 받는 점이 없었다. 소위 평준화 정책에서 실업 고등학교는 ‘보이지 않는’ 고등학교들이었다. 이미 앞에서 살핀 것처럼, 평준화 정책은 고등학교 체제를 논의하는 중요한 분기점이었다. 평준화는 고등학교 교육의 대중화에 맞물려 있었고, 그 정책은 고등학교 교육을 공통이고 종합적인 체제로 담을 계기(적어도 그 가능성을 토론할 계기)를 제공하는 것이었다. 그러나 평준화에 대한 논의는 학교들의 교육(성취도 제고) 효율성 논란으로 변질되었고, 결국 일반 고등학교들의 계층화(또는 다양화)를 낳는 데로 귀착하였다. 일련의 이 논의와 정책 과정은 실업 고등학교와 무관하게 이루어졌지만, 이후 5.31 개혁을 거치며 그 논란은 지속되었고, 사실상 고등학교 체제에 관련된 논의의 전부를 구성했다고 해도 지나친 말이 아니다.

고등학교 체제 논의가 일반 고등학교에 대한 관심에 치우쳐 이루어지고 대입 경쟁의 맥락에 간혀 이루어진 데는 고등학교의 기능을 진로 변별이나 경쟁 평가됨에 국한하여 규정하는 인식이 작용한 것으로 짐작된다. 한국 사회에서 고등학교가 수행해야 할 역할은, 학생들에 대해 대학 진학과 취업의 진로를 갈라주고, 각 진로에서의 경쟁을 관리하는 데 있는 것으로 받아들여지고 있다. 요컨대 학생들이 사회적 지위를 추구해 가는 도정의 첫 분기점에서 고등학교는 학생들의 선택과 경쟁력에 따라 다른 길을 열어 주면 되는 것으로 인식하는 것이다. 이런 인식에서는 고등학교 교육의 공적인 기능에 관심을 둘 여지가 없다. 학교는 사회 구성원들 사이의 지위 경쟁 통로로써 의미를 가질 뿐, 사회 전체의 존립이나 복지를 위해 학교가 있다는 데 생각이 미치지 어렵다. 앞에서 이미 언급한 것처럼, 한국 사회에서 학교교육의 공공성에 대한 인식은 매우 허약한 것으로 보이고, 이런 상태에서 고등학교 체제 논의는 오직 개인들의 선호나 경쟁 양상을 좇아 이루어지는 경향을 보였던 것으로 짐작된다. 학교가 사회 구성원들의 지위 경쟁을 관리하는 것 외에 달리 사회에 대해서 저야 할 책무가 없는지 성찰할 이유를 찾아보지 못했다.

## 6. 맺음말

한국에서 고등학교 체제 논의는 사적인 이해타산 수준에서 이루어져 왔다. 개개인이 사회적 지위를 추구하는 과정에서 고등학교는 중요한 첫 고비가 되는 지점에 자리하고 있다. 고등학교를 거치며 ‘변듯한’ 지위에 필수적이라 여겨지는 대학 관문에 들어설 수 있을지 결정되고, 그 관문에 들어서더라도 경쟁 우위를 보장해줄 것으로 여겨지는 ‘명문대학’에 진학할 수 있을지 결정된다. 개인들(학생, 가정)의 관심은 자연스럽게 고등학교 진학과 졸업 과정에서 판가름 나는 것으로 보이는 경쟁이 어떤 학교 체제로 관리되는지에 쏠리게 된다. 누가 어떤 학교에 진학하게 되고 그 결과로 어떤 교육/취업 진로로 배치되는지 주목하게 마련이다. 이렇게 집중된 관심은 결국 학교를 진학(경쟁)을 위한 선택지로서만 보게 만들고, 학교 체제 논의는 그 선택지들을 어떻게 열거하고 제공하는지 논란하는 데로 모아지게 된다. 조금이라도 더 유리한 고등학교를 찾는 관심은 맹렬해지고, 결국 고등학교들은 선호되는 정도에 따라 구분된다. 고등학교의 사명에 대해 달리 인식하는 견제가 없는 환경에서는, 학교 체제 논의는 이 구분(서열)의 현실을 인정하고 제도화 하는 방향으로 의견을 모으기 십상이다. 그리고 그런 제도화는 필경 학교 유형(사실상 서열)을 나누고 그 구분에 따라 입학 전형의 양식을 달리하는 방안으로 구축된다. 한국에서 고등학교 체제를 논의해 온 대체적인 모습이 이러하다.

이렇게 개인주의적이며 경쟁 관리 위주로 고등학교 체제를 논의함으로써 한국 사회는 학교 교육에 관련해 중요한 쟁점을 간과해왔다. 사회(공공)의 측면에서 학교교육에 요구해야 할 책무들을 암묵적으로 폐기해 버렸다.

고등학교는 사회 구성원 사이에 공분모를 다져야 할 의무교육과 각 구성원이 사회적 분업을 좇아 특수하고 직업적인 훈련을 받게 되는 전문교육을 잇는 전기(轉機)를 구성한다. 고등학교 단계에서는 모든 사람에게 공통으로 요구되는 보통교육이 완성되어야 하고, 각 개인의 선택과 잠재력에 상응하는 다양한 전문교육의 기초도 다져져야 한다. 아울러 고등학교 단계에서의 진로 갈림은 사회적 지위를 향한 경쟁의 실마리가 되기 때문에, 이 단계의 학교 체제는 특히 교육기회 배분(진로 분기)이 정의로울 수 있게 만들어져야 한다.

고등학교 교육의 이러한 성격을 한국의 체제 논의는 제대로 감안하지 못해 왔다. 보통교육과 전문교육이 조화로울 수 있는 체제가 어떤 것인지, 고등학교로의 진학(고등학교 교육 기회의 배분)이 정의롭게 결정되려면 어떤 체제가 적절할지, 제대로 논의하지 못했다. 고등학교 체제 논의나 정책은 학생(가정)들의 욕망을 수용하고 관리하는데 급급한 양상으로 이루어졌다. 학생들은 ‘좋은’ 학교를 열망했고 그 열망을 채우기 위한 경쟁에 대해선 서열화된 학교 체제로 조응했다. ‘평준화’ 정책으로 잠깐 그 열망

과 서열화에 대한 견제가 이루어졌지만, 그것도 열망과 서열화에 함축된 교육의 문제를 감안해서 이루어진 것이기보다는, 열망과 서열화가 가져오는 '사회경제적인 폐해'를 감안한 것이었다. 결국 고등학교는 학생들이 성적에 따라 서로 다른 학교로 진학하게 되는 체제로 굳혀져 왔다. 보통교육과 전문교육 과정의 균형은 고려해보지 못한 채 학교를 달리하여 각각의 과정을 제공하도록 굳어졌고, 극히 예외적인 경우를 제외하면, 보통교육의 '인문' 학교는 전문교육의 '실업' 학교보다 '좋은' 학교로 자리 잡았다. 인문 실업 두 계열의 학교들은 또 그 범주 안에서 성적에 따라 달리 선택하도록 계층화되었다. 전자 범주에서 자사고, 특목고, 자율고, 일반고 등의 유층이 명멸했는가 하면, 후자 범주에서 마이스터고, 특성화고, 전문계고 등의 유층이 명멸했다. '고등학교 체제 개편'이라는 작업도 이런 학교 유층들을 정리하는 데 그쳤다.

고등학교 체제 논의가 피상적이고 편벽되게 이루어지면서 한국의 고등학교 교육은 기형적이게 뒤틀렸다. 고등학교 과정에서는 고등 보통교육 기회를 공유하면서 누구나 최소한의 '실업교육'을 받아야 한다는 법의 정신은 법 조항에만 남아 있는 형국이다. 학교는 성적순으로 학생들을 수용하도록 체제화 되었고, 학교별로 학생집단은 성적을 기준으로 구성되었다. 하나의 학교에 사회 모 집단(母集團)만큼이나 다양한 학생들이 모여 서로 이해와 관용의 기회를 가져야 한다는 '종합학교'(또는 민주적인 학교)의 이상은 잊힌 지 오래다. 학생들의 선택을 존중한다는 명분으로 '다양화'와 '특성화'를 거듭해온 학교 분할 체제는 빈부나 계층 그리고 지역에 따른 기회 격차를 실력 차이 정도로만 인식하도록 숨기고 있다.

이와 같은 고등학교 교육의 양상이 우리 사회와 그 구성원들에게 어떤 해악을 가져 오는지 눈에 잡히게 보여줄 수는 없다. 그러나 우리 사회가 강박해지고 상호 신뢰와 관용의 문화를 잃어가고 있다면, 그 원인의 일부는 우리가 학교교육을 제대로 논의하지 못하고 있고, 정책을 정립시키지 못하는 데 있을지 모른다. 학교교육이 개인적인 지위 경쟁의 장이 되는 현실을 피하기는 어렵지만, 학교교육을 경쟁 판가름의 체제로 만들어야만 하는 것은 아니다. 학교교육은 개인들의 이해(利害)가 상충하는 공간일 수 있지만, 기본적으로 그것은 사회 안녕을 위한 장치이다. 학교교육은 성적순으로 학생들을 나누는 체제로 이루어지기보다 다양한 특성과 배경의 아이들을 통합시키는 체제로 이루어지는 게 본래 사명에 합당하다. 한국의 고등학교 체제 논의와 그에 따른 정책은 이 점을 꾸준히 간과해왔다.<sup>6)</sup>

6) 본 논문은 2015. 4. 8. 투고되었고, 2015. 6. 12일 심사가 완료되었으며, 2015. 7. 10일 게재가 확정되었음.

❖ 참고 문헌

교육개혁위원회(1995), 세계화 • 정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안, 교육개혁위원회.

교육과학기술부(2010), 보도자료, 2010. 6. 22.

교육부(2013), 보도자료, 2013. 10. 28.

교육부 • 한국교육개발원(1998), 1998 교육통계 편람. 한국교육개발원.

교육인적자원부 • 한국교육개발원(2003), 통계로 본 우리 교육. 한국교육개발원.

민관식(1975), 한국 교육의 개혁과 진로, 광명출판사.

이중재 외(1990), 고등학교 교육체제와 운영의 개선에 관한 연구, 한국교육개발원

장기종합교육계획심의회(1970), 장기 종합 교육 계획(안). 등사본.

한국교육문제연구소(1974), 문교사 1945~1973, 중앙대학교출판국.

한국교육개발원(1974). 교육발전계획(72-76)의 수정보완(안). 한국교육개발원.

Collins, R.(1979), The credential society: a historical sociology of education and stratification, Orlando, Florida: Academic Press, Inc.



<Abstract>

## A Review of the Discourses in South Korea on the High School System

GAHNG, Tae-Joong

Korean system of secondary education(especially high school) is a product of conflicting social forces: social aspirations for mass schooling and habits of elitist differentiation. The opportunities for higher education are open virtually to anyone who finishes a high school of any program. At the upper secondary level, however, students are tracked into high schools of different curricula(academic or vocational), and are further grouped within each track into stratified schools in accordance with their achievement scores.

Discussions on the system of high schools in Korea have mainly focused on how to deal with the acute competition among middle-schoolers for 'good' high schools and eventually for 'good' colleges and universities. As a result, the system has come to be but an arrangement of schools with hierarchical categories. Little consideration has been paid to the missions of secondary education to integrate society.

Opportunities to discuss about the authentic missions of high schools had been made by the 'Levelling Policy' of high schools in the 1970's and again by the '5.31 Education Reform' in the late 1990's, but the discussions at the times paid attention only to the ways to distribute high school opportunities on the basis of 'choice' and 'merits.' The need for comprehensive system and for integrative schooling has been overlooked consistently in the discourses of high school system in Korea.

**【Keywords】** high school system, mission of public schooling, policy discourse, comprehensivization (levelling policy), school choice

